



Al responder cite este número  
MJD-DEF23-0000010-DOJ-20300

Bogotá D.C., 9 de febrero de 2023

Doctor  
**CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**  
Conjuez Ponente  
Consejo de Estado - Sección Segunda  
ces2secr@consejodeestado.gov.co  
Bogotá D.C.



Contraseña: TBT9aCkS4n

**REFERENCIA:** Expediente 11001 03 25 000 2017 00012 00 (0013-2017)  
**ACCIONANTE:** Jaime Alexander Bernal Ballesteros.  
**ASUNTO:** Nulidad parcial de los decretos 382, 383 y 384 del 2013; 22 del 2014; 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016, sobre bonificación judicial de servidores públicos de la Rama Judicial y otros  
**Contestación de la demanda**

Honorable conjuez ponente:

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, contesto la demanda en el proceso de la referencia.

## **1. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD PARCIAL DE LOS ACTOS DEMANDADOS**

La demandante solicita la nulidad del aparte “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, contenido en el inciso 1° del artículo 1° de los decretos 382, 383 y 384 del 2013; 22 del 2014; 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016, y, el artículo 3° de los decretos 22 del 2014, 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016, según el cual “Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”.

En opinión de la actora, las normas acusadas violan el Preámbulo y los artículos 1°, 2°, 13, 40, 53, 209, 237 y 334 de la Constitución Política, al igual que el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, porque “despojan a la bonificación de su carácter salarial, impidiendo que se tenga



en cuenta para la liquidación de todos los derechos salariales y prestaciones de los empleados y funcionarios destinatarios de la misma”, a pesar de que la finalidad de esa ley es nivelar la remuneración de aquellos, y, de otro lado, crean “un blindaje ilegítimo sobre una decisión de un poder público”.

Pues bien, esta Dirección del Ministerio de Justicia y del Derecho considera que los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar, por las siguientes razones:

### **1.1. Contexto de expedición de la disposición acusada**

En términos generales, los apartes acusados de los decretos 382, 383 y 384 del 2013; 22 del 2014; 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016 están en consonancia con el ordenamiento jurídico, ya que pretendieron la reducción de las brechas horizontales y verticales presentadas en los ingresos de los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y otros de la Rama Judicial, con el fin de garantizar su derecho a la igualdad, bajo criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad, conforme con el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Se recuerda que el antecedente directo de la expedición de dichos decretos fue el cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General, en el 2012, situación que condujo a la suscripción del Acta de Acuerdo del 6 de noviembre de ese año, por delegados del Gobierno y representantes de tales servidores, que permitió conformar la Mesa Técnica Paritaria destinada a revisar y nivelar la remuneración de estos últimos, como lo dispuso la Resolución 741 del 7 de noviembre siguiente, expedida por este Ministerio. En ese sentido, también se previó la adición presupuestal correspondiente que sería distribuida en las vigencias fiscales del 2013 al 2018, a título de complemento a los ingresos, esto es, la llamada bonificación judicial.

De hecho, se destaca que los miembros de tal mesa paritaria avalaron la distribución presupuestal señalada, en tanto respetó la equidad de los ingresos totales y la jerarquía y complejidad de los empleos, lo que derivó en la expedición del Decreto 382 y siguientes, de acuerdo con las actas del 6 de noviembre del 2012 y 8 de enero del 2013.

Así pues, se denota que el Gobierno se ha esforzado en mejorar los ingresos de aquellos servidores, a pesar de las restricciones presupuestales estatales, y atendiendo a la sostenibilidad fiscal, la racionalización de los recursos públicos y la coherencia con la política macroeconómica y fiscal.

### **1.2. Precedente jurisprudencial aplicable**



Es oportuno evocar lo sostenido por la Corte Constitucional frente al carácter salarial o no de los emolumentos derivados de la vinculación de los servidores judiciales, como la bonificación de interés en este proceso. Por un lado, la Sentencia C-279 de 1996 afirmó que:

“[...] aún (sic) cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter [...]

Igualmente, [...] el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución.

[...]

Así pues, el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.”

Ante la reforma efectuada por la Ley 332 de 1996 (aclarada por la Ley 476 de 1998) a la Ley 4ª, la Sentencia C-681 del 2003 precisó que la “prima especial de servicios constituirá factor de salario solo para la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de acuerdo con las normas nacionales vigentes que regulan el régimen prestacional de los funcionarios”.

Otro precedente sentado por la Corte Constitucional se encuentra en la Sentencia C-244 del 2013, la cual advirtió que la definición de la naturaleza jurídica de la denominada inicialmente "prima especial" y de su carácter prestacional puede tener efecto en las "bonificaciones" creadas posteriormente para remplazarla, entonces, lo que se predique de la primera aplica a las segundas. Adicionalmente, resumió la *ratio decidendi* de la Sentencia C-279 mencionada y expuso:

“[...] la Corte rechaza el argumento según el cual el concepto de "salario" estaría fuertemente constitucionalizado y llevaría al reconocimiento automático de que cualquier pago realizado por el empleador tiene que ser considerado como base salarial para el cálculo de prestaciones sociales. Con este reconocimiento, la Corte permite el establecimiento de bonos, primas o beneficios que ciertamente tienen el potencial de variar



la base mensual de ingresos habituales de los trabajadores, pero negándole al mismo tiempo un impacto necesario sobre la carga prestacional.”

Luego, recordó la interpretación efectuada en la Sentencia C-681 y aseveró:

“No vemos razones suficientes que permitan variar la cosa juzgada constitucional laboriosamente construida mediante los precedentes que se acaban de repasar. Una nueva variación de la jurisprudencia en este sentido traería consecuencias altamente desfavorables para la estabilidad jurídica y podría llegar a afectar, una vez más, la liquidación de prestaciones sociales (incluso con efectos retroactivos), generando así una nueva ola de litigios y de incertidumbre en un área del derecho laboral administrativo que ya ha contado con una excesiva fragmentación normativa y jurisprudencial que las salas de conjueces han advertido en diversas ocasiones.”

Eso no es todo. El Consejo de Estado, en Sentencia de unificación de jurisprudencia 4100123330002016004102 (2204-18) del 2 de septiembre del 2019, estableció que la “prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación”.

En definitiva y respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria, es el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política el que autoriza al Ejecutivo a fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, de acuerdo con el marco legal, que, en este caso, es lo definido por la Ley 4ª, en particular su artículo 14. Por ende, el Gobierno sí se ajustó a lo indicado por el legislador, al prever que el beneficio económico examinado no sea factor de liquidación de las prestaciones sociales, salvo que se trate de la base de cotización a los sistemas de pensiones y salud, es decir, aquel no excedió sus facultades reglamentarias, ni transgredió los fundamentos y finalidades de la Ley 4ª, y tampoco desmejoró los salarios y prestaciones sociales de los servidores interesados.

En resumen, la parte actora no demostró la existencia de incompatibilidad entre alguna norma superior y las disposiciones demandadas. Así las cosas, la pretensión de nulidad de las mismas debe ser negada.

## 2. SOLICITUD DE ACUMULACIÓN PROCESAL

### 3.

Se advierte que actualmente cursan en la Sección Segunda de la corporación más de 70 procesos de nulidad contra el Decreto 382 y similares, en los que se invocan argumentos conexos a los alegados por la demanda en esta oportunidad, existe identidad respecto a la parte demandada, se tramitan bajo el mismo procedimiento e instancia, y, además, la *causa petendi* es similar, esto es, la declaratoria de nulidad de las disposiciones acusadas.

Por tanto, y con base en los artículos 165 y 306 de la Ley 1437 del 2011 y 148 al 150 del Código General del Proceso, y a fin de garantizar el principio de economía procesal y evitar decisiones



contradictorias, esta Dirección solicita **DECRETAR LA ACUMULACIÓN** de tales procesos al más antiguo, identificado con el radicado **11001032500020130165600**, cuya demanda fue admitida en primer lugar (3 de junio del 2014). Algunos de los referidos procesos son:

<b>2013</b>	
11001032400020130046900	11001032500020160092800
11001032400020130047000	11001032500020160092900
11001032400020130047200	11001032500020160093000
11001032500020130049800	11001032500020160093100
11001032500020130064000	11001032500020160093400
11001032500020130072600	11001032500020160093800
11001032500020130076900	11001032500020160101100
11001032500020130090200	11001032500020160101400
11001032500020130107600	11001032500020160101600
11001032500020130165600	11001032500020160105000
	11001032500020160116800
	11001032500020160116900
	11001032500020160117000
<b>2014</b>	11001032500020160117100
11001032500020140038300	11001032500020160117200
11001032500020140074400	11001032500020160117300
11001032500020140125200	
	<b>2017</b>
	11001032500020170012400
	11001032500020170012500
	11001032500020170039300
	11001032500020170040900
<b>2015</b>	
11001032500020150027400	
11001032500020150030300	
11001032500020150037800	
11001032500020150085000	
11001032500020150092100	
11001032500020150094900	
	<b>2018</b>
	11001032500020180002100
	11001032500020180002200
	11001032500020180004800
	11001032500020180005000
	11001032500020180032500
	11001032500020180046300
	11001032500020180088200
	11001032500020160101400
	11001032500020180104200
<b>2016</b>	
11001032500020160023400	
11001032500020160082300	
11001032500020160085900	
11001032500020160086000	
11001032500020160086100	



11001032500020160086300	11001032500020180104300
11001032500020160086400	11001032500020180107200
11001032500020160086500	11001032500020180107300
11001032500020160086800	11001032500020180111300
11001032500020160087200	11001032500020180115600
11001032500020160087300	11001032500020180133400
11001032500020160087400	11001032500020180149100
11001032500020160087500	11001032500020180159700
11001032500020160087600	11001032500020180171000
11001032500020160087800	
11001032500020160105100	
11001032500020160105200	
11001032500020160116700	

#### 4. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Atendiendo el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, se informa que no reposan en el Ministerio de Justicia los antecedentes administrativos de los decretos examinados. En cambio, se encuentran en poder del Departamento Administrativo de la Función Pública, según lo dispuesto en el Decreto 1081 del 2015.

#### 5. PETICIÓN

Por lo expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** de las disposiciones acusadas, y, en consecuencia, **DECLARARLAS AJUSTADAS A DERECHO**.

#### 6. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.



- Copia de la Resolución 1834 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

## 7. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:  
[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Del señor conuez,

Cordialmente,

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento  
Jurídico  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

Copia:  
carlinagracia@gmail.com  
[jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co)  
deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co  
Elaboró: María Alejandra Aristizabal García. Profesional.  
Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.  
Radicado de entrada: MJD-EXT22-002269 del 20-01-23.  
TRD: 2300-36152

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=jexbCPTDJ7tZd58clFjG5VujJRSA01GPzKbJdRAduE%3D&cod=csi5Qd2H8F%2FYpTzonmCpBg%3D%3D>

“Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, “Sentencia del 12 de febrero de 1993”, exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294.” Cita en Sentencia C-279 del 24 de junio de 1996. M. P. Hugo Palacios Mejía.

Calle 53 No. 13 – 27  
Bogotá, Colombia  
PBX (57) (601) 4443100  
Código postal 111711  
[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



Conjueza ponente Carmen Anaya de Castellanos.